

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ФИНАНСОВОГО И МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

М. М. Курманов – министр юстиции Республики Татарстан, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации;

И. Х. Миннегулов – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, кандидат юридических наук

Президент Российской Федерации Д. А. Медведев возобновил практику обсуждения наиболее важных, представляющих значительный общественный интерес законопроектов, которая широко использовалась в прошлые годы и способствовала не только повышению качества законов, но и росту правосознания граждан. В частности, на суд общественности был вынесен проект федерального закона «О полиции»¹.

Создание эффективно действующего полицейского аппарата будет зависеть от многих причин², в том числе от того, как будут решаться вопросы финансового и материально-технического обеспечения подразделений полиции органами местного самоуправления. Поэтому некоторые новые подходы к решению этой проблемы, изложенные авторами законопроекта, на наш взгляд, являются спорными и не учитывают действующее законодательство.

Проблема участия муниципальных образований в финансовом и материально-техническом обеспечении деятельности подразделений полиции приобретает чрезмерную остроту вследствие того, что она напрямую связана с принципами разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. С одной стороны, представляется очевидным, что органы государственной власти наделяют органы местного самоуправления несвойственными функциями, с другой стороны, по существу этот процесс осуществляет-

ся при минимальном (скудном) местном бюджете и прежде всего – налоговой базы муниципальных образований.

Проектом закона предусматриваются следующие виды финансирования и материально-технического обеспечения деятельности полиции: органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Так, часть первая статьи 47 законопроекта предусматривает, что финансовое обеспечение деятельности полиции, а также гарантий социальной защиты сотрудников полиции, выплат и компенсаций, предоставляемых (выплачиваемых) сотрудникам полиции, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, в соответствии с законодательством Российской Федерации является расходным обязательством Российской Федерации.

В то же время часть вторая указанной статьи законопроекта предусматривает положение о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Финансирование указанных расходов осуществляется за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации и местных

¹ См.: *Проект федерального закона «О полиции»* подготовлен в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации».

² См.: Бельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. О системе специальных методов полицейской деятельности // *Государство и право*. 2003. № 4. С. 11.

бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Часть седьмая статьи 48 законопроекта закрепляет положение о том, что органы местного самоуправления обязаны предоставлять сотруднику полиции, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, для работы на обслуживаемом административном участке помещение, оборудованное мебелью, оргтехникой и средствами связи, а также обеспечивать техническую эксплуатацию этого помещения (водоснабжение, отопление, освещение, уборку, ремонт)³.

К сожалению, авторы законопроекта не учитывали положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где речь идет о вопросах местного значения муниципальных образований (как известно, в настоящее время действуют три основных их вида – поселения (городские и сельские), муниципальные районы и городские округа). Вопросы организации охраны общественного порядка в пределах муниципального образования, согласно указанному федеральному закону, отнесены к вопросам местного значения муниципального района и городского округа, и решение этих вопросов возлагается на муниципальную милицию⁴.

Более того, следует различать предметы ведения и полномочия другого вида муниципального образования – это поселения (городские и сельские). Одна и та же сфера общественных отношений может быть предметом ведения нескольких видов муниципальных образований, однако их полномочия в правовом регулировании этой сферы различны. Об этом свидетельствуют положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где за городскими и сельскими поселениями закрепляется положение о создании условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

Эти особенности необходимо закрепить в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральном законе от 6 октября 2003 г.

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Муниципальные органы охраны общественного порядка по своей сущности могут быть отнесены к исполнительно-распорядительным органам местного самоуправления и поэтому не должны входить в систему органов государственной власти, в том числе в систему МВД России. Их наименование, компетенция, структура и штатная численность могут быть определены уставами и иными нормативными правовыми актами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Эти положения необходимо рассматривать в качестве основополагающих в понимании сущности муниципальных органов общественного порядка⁵.

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 3 сентября 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» на территории 88 муниципальных образований (10 субъектов Российской Федерации) был проведен эксперимент. Однако наработанный по итогам данного эксперимента опыт создания и функционирования муниципальной милиции (на основе реорганизации части милиции общественной безопасности) не получил своего развития⁶.

О сложности вопроса свидетельствует уже то обстоятельство, что Указом Президента Российской Федерации от 2 июня 2000 г. № 1011 «О завершении эксперимента по организации и охране общественного порядка органами местного самоуправления» было завершено проведение в муниципальных образованиях эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления. Министерству внутренних дел Российской Федерации было предложено обобщить опыт проведения указанного эксперимента и использовать его в мероприятиях по совершенствованию деятельности общественной безопасности. Информация о результатах эксперимента в открытом доступе отсутствует⁷.

Отмеченные пробелы в правовом регулировании можно в известной мере восполнить внесением в переходные и заключительные положения проекта федерального закона «О полиции» или пересмотреть порядок и условия материально-технического обеспечения подразделений полиции органами местного самоуправления. Этот вывод вытекает из положений

³ Предлагаемые нормы с определенной корректировкой заимствованы из Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции», то есть до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. и законодательного разграничения полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями.

⁴ См.: *Создание органов муниципальной милиции в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге* Федеральным законом от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не предусмотрено.

⁵ См.: Куртяк И. В., Сулейманов А. М. Перспективы развития и совершенствования взаимодействия органов местного самоуправления и органов внутренних дел по охране общественного порядка // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 9. С. 114.

⁶ См.: *Комментарий к Конституции Российской Федерации* / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М.: ЭКСМО, 2009. С. 1020.

⁷ См.: Шугрина Е. С. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М.: ПРОСПЕКТ, 2009. С. 402.

ний статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где закреплены принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления. В частности, часть третья указанной статьи предписывает, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Бюджетная деятельность местного уровня во многом обусловлена политико-социальной ролью местного самоуправления и в условиях федеративного государства осуществляется в строгом соответствии с разграничением бюджетных прав между Российской Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями⁸.

Это и закономерно, поскольку перечень вопросов местного значения устанавливается Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и может быть изменен исключительно путем внесения в него изменений. Любые дополнительные обязанности, возлагаемые на органы местного самоуправления иными федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, должны быть квалифицированы как переданные государственные полномочия (что, в частности, возлагает на принявшие соответствующее решение органы государственной власти обязанность передачи органам местного самоуправления матери-

альных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданного полномочия)⁹.

В связи с изложенным считаем возложение обязанностей на органы местного самоуправления, решение ряда вопросов финансового и материально-технического обеспечения подразделений полиции без соответствующего изменения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необоснованными¹⁰.

Нельзя забывать о том, что расширение прав и полномочий полиции предполагает и увеличение ответственности за своевременное выполнение возложенных обязательств и активное разрешение всех задач материального и финансового обеспечения деятельности полиции.

Таким образом, внесение изменений в проект федерального закона «О полиции», если исходить из интересов муниципальных образований, объективно необходимо. Вывод авторов об объективной потребности внесения изменений в законопроект основывается как на результатах исследования, так и на аргументации ведущих ученых-юристов, а также участников общественного обсуждения, развернувшегося по этому вопросу.

⁸ См.: Горбунова О. Н., Крохина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм. М.: Норма. 2002 // Государство и право. 2003. № 8. С. 120.

⁹ См.: *Постатейный комментарий к Федеральному закону от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* / под общ. ред. В. И. Шкатулла. М.: Юстицинформ, 2005. С. 84.

¹⁰ Ранее при регулировании этого вопроса законодатель использовал термины «бесплатно», «за счет средств этих организаций». См. напр., статью 1 Федерального закона от 22 авг. 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35, ст. 3607.